

# Las políticas locales de medio ambiente en veinte años de ayuntamientos democráticos

*Luis Enrique Mecati Granada*

Madrid (España), 15 de septiembre de 2000.

## 1. Introducción

La celebración en 1999 de los veinte años de la constitución de los ayuntamientos democráticos incita a reflexionar sobre cuál ha sido el papel que dichas instituciones han desarrollado en el proceso de modernización de nuestro país y de plena integración en la estructura de la Unión Europea.

Esta aportación ha sido mucho más importante en tanto se refiere a conceptos y políticas que han ido adquiriendo un desarrollo transcendental en los últimos años como son el medio ambiente, las políticas de transporte, los servicios al ciudadano y la integración social.

Para la mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea una de las principales preocupaciones es la de la conservación del medio ambiente. Algunos autores definen la preocupación por el medio ambiente como una de las "causas nobles" de nuestro tiempo [*Martín Retortillo*, 1996].

Esta preocupación ha superado el concepto de moda para pasar a ser un elemento imprescindible en cualquier actividad económica, en los medios de comunicación, en el conjunto de la sociedad con especial incidencia en los responsables políticos y en la adopción de cualquier iniciativa legislativa que tenga consecuencias para el medio ambiente.

La Administración Local como administración próxima y receptiva a cualquier demanda ciudadana ha sido permeable a esta inquietud social protagonizando acciones que en muchos casos han sido pioneras en el desarrollo de políticas ambientales, que se han visto avaladas por reformas normativas recientes, como la recogida selectiva de residuos, los planes estratégicos de actuación ambiental, y la utilización de materiales reciclados en el funcionamiento habitual de sus instituciones.

Esta situación está favoreciendo el desarrollo de políticas ambientales municipales, sustentadas en campañas como la impulsada por la Unión Europea y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, denominada "Ciudades Sostenibles", que favorecen el desarrollo de iniciativas locales tendentes hacia unas mayores pautas de sostenibilidad, en el contexto de desarrollo sostenible que reclama la Comunidad Internacional como estrategia mundial para la conservación de nuestro planeta.

Numerosos estudios realizados, entre otros uno recientemente elaborado por la UNESCO en las principales ciudades europeas, sobre el grado de satisfacción que le produce al ciudadano vivir en su ciudad, reflejan que el problema de la protección del medio ambiente aparece como una de las principales causas de preocupación junto a las de tráfico, la inseguridad ciudadana, el transporte, el coste de la vida y los problemas del acceso a la vivienda.

Lo realmente novedoso de la problemática ambiental reside principalmente en los recientes descubrimientos que confirman la gravedad de los problemas acumulados en este campo, y en el debate sobre la amplitud y alcance de las transformaciones a introducir en los patrones del desarrollo actual.

Si durante miles de años las propias limitaciones del desarrollo social le hicieron compatible con los equilibrios básicos de la Biosfera, la actual presión ambiental inducida por la acción de los seres humanos sobre el planeta amenaza con desbordar su capacidad de carga. Los viejos impactos locales se han desbordado y se interrelacionan ya con una serie de problemas ambientales de carácter global entre los que destacan los siguientes: el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, la deforestación, la pérdida de biodiversidad terrestre y marítima, el crecimiento exponencial de la población mundial, una estructura de producción y consumo con patrones de creciente utilización de recursos y generación de desechos, una organización de lo social en el ámbito mundial con una desigual distribución de la riqueza.

Aunque desde hace años se alzan voces advirtiendo sobre los peligros de desbordamiento de los límites ambientales del planeta sin embargo sólo han pasado unos 25 años desde que se han empezado a desarrollar las primeras legislaciones en Estados Unidos sobre la necesidad de considerar los impactos ambientales. Desde entonces la toma en consideración de la problemática ambiental por parte de los principales organismos internacionales se ha acelerado y ha fructificado en el desarrollo de políticas estatales, regionales y locales de protección del medio ambiente.

## **2. El medio ambiente desde la perspectiva de la Administración Local**

Se pueden establecer dos definiciones de la materia medio ambiente, una restrictiva, que la vincula a la conservación de los recursos naturales, que se ciñe a la ordenación de los recursos como el agua, el aire, el suelo, la fauna y la flora. Junto a ésta existe otra más amplia, en la que no sólo se tienen en cuenta los recursos naturales, sino el hábitat en su totalidad. Esta última es la que más se puede aproximar a la Regulación del Régimen Local en los últimos quince años.

La propia Constitución Española, en su artículo 45 establece una noción amplia de medio ambiente cuando dispone "Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".

Esta noción, que integra al medio ambiente como hábitat en su totalidad, ha sido refrendada por la Jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que en su sentencia de 26 de diciembre de 1989, referente al Parque nacional de las Tablas de Daimiel califica el medio ambiente como un concepto de ordenación y protección general, necesitado de una acción plural, fruto de la suma de acciones administrativas y materiales diferentes, que encuentran en el municipio el soporte de una acción unitaria de la protección ambiental [*González Navarro* , 1993].

La Constitución Española, en el Título VIII, De la organización Territorial del Estado, establece en su artículo 137:

"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

La estructura planteada en el Título VIII de la Constitución asienta a las Comunidades Autónomas en cuanto a un modo de organización política del Estado, fruto de razones históricas, mientras que define a las Corporaciones Locales como el pilar básico donde se integra y organiza la sociedad civil, fundamentalmente porque la gestión de la Administración Local se materializa a la vista de los ciudadanos.

La Constitución deposita en manos del legislador ordinario el diseño del ámbito de competencias que corresponde a las entidades locales, así la legislación ordinaria se desarrolla a través de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 7 de abril de 1985, que en su artículo 2 señala al legislador sectorial, tanto estatal como autonómico, para que nutra de contenidos específicos la competencia local, en cada uno de los sectores de la actividad pública. Así pues, no es una casualidad que la Ley 7/1985, en su artículo 2, señale al legislador sectorial que asegure a los Municipios, las Provincias y las Islas:

"Su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

El segundo nivel de las características de la gestión local se refiere al reparto de las mismas entre los determinados entes locales. Para la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local el municipio es una entidad básica o fundamental, en el sentido de ser la unidad primaria de organización local.

Además La Ley prevé la creación de otros niveles gestores como la comarca, el área metropolitana y las competencias que en todo caso se atribuyan a las mismas ha de hacerse en todo caso a partir de las competencias municipales.

Estas fórmulas de gestión adquieren especial relevancia en tanto se han convertido en un instrumento idóneo para amortiguar los costes de gestión de los servicios ambientales, así son numerosos los servicios de recogida de residuos o de gestión de agua que trascienden el ámbito local agrupándose en entidades metropolitanas o comarcales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril consagra también un nivel de apoyo a la entidad básica, este nivel viene constituido por la Diputaciones Provinciales que deben garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, asegurando la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

Si se examina el artículo 36 de la Ley 7/1985, queda claro que las competencias propias de las Diputaciones Provinciales están orientadas a la constitución de un nivel de apoyo a las competencias municipales. Así las diputaciones coordinan los servicios municipales, asisten a los Ayuntamientos y cooperan en el establecimiento de los servicios municipales.

## **3. Las competencias locales en materia medio ambiente**

### **3.1 Introducción**

Los precedentes de competencias ambientales a favor de las Corporaciones Locales son antiguos. Ya el Reglamento de establecimiento de vacas, burras, cabras y ovejas de 8 de agosto de 1867 (Gaceta del 26 de Agosto) preveía la necesaria intervención municipal para la concesión de la preceptiva licencia de instalación para el ejercicio de la actividad referida. El expediente, antes de ser resuelto por el Alcalde, debía someterse a los informes no vinculantes del Arquitecto municipal y de la Junta Municipal de Sanidad, previéndose en el trámite un plazo de subsanación de deficiencias y otro de dos meses para resolver. Todos estos requisitos de trámite nos evocan, salvadas las distancias, los artículos 29 y siguientes del todavía vigente Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre.

Dicho Reglamento más conocido como R.A.M.I.N.P. ha sido el precursor de muchas normativa medio ambiental moderna extendiendo su ámbito de aplicación durante más de tres décadas con el objeto de "evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente el mismo la denominación de actividades, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene sobre el medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes".

Al amparo de este Reglamento se ha desarrollado un importante número de actividades económicas que han contribuido al desarrollo de nuestro país en los últimos años.

Desde esta perspectiva histórica hasta nuestros días se ha venido configurando una importante compilación normativa medio ambiental donde las corporaciones locales han adquirido un especial protagonismo y en la que el derecho ambiental europeo ha plasmado los avances tecnológicos y sociales en las políticas de protección del medio ambiente.

### **3.2 La Administración Local y el derecho internacional del Medio Ambiente. Especial significado del derecho europeo**

El medio ambiente es una de las prioridades que la Unión Europea tiene en consideración en los últimos tiempos. Esto se ha concretado en la aprobación del V Programa Comunitario Ambiental y de Desarrollo Sostenible, que en estos momentos se encuentra en fase de revisión para conseguir una mayor eficacia en sus objetivos.

Dicho Programa considera como desarrollo sostenible el reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos. Este Programa ha de desarrollarse fundamentalmente en cinco sectores: la industria, la energía, los transportes, la agricultura y el turismo.

Como consecuencia de la labor de evaluación realizada por la Comisión en 1995, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron adoptar la decisión de 20 de Julio de 1998[1]. En esta medida, el legislador comunitario somete a revisión parcial el V Programa, a la luz de los resultados arrojados por el informe de la Comisión de 1996. En realidad, los cambios que realiza dicha Comisión son menores. El Parlamento Europeo y el Consejo se limitan a subrayar la importancia de algunos de los puntos que ya habían sido establecidos por el último Programa de Actuación en Medio Ambiente y por el propio informe de evaluación de la Comisión.

Así, por ejemplo, se destacan aspectos como el de la integración de objetivos medioambientales en el diseño de otras políticas de la Unión, el de la ampliación de la gama de instrumentos medioambientales para lograr políticas más eficaces, el del esfuerzo que se debe realizar por producir una legislación ambiental de mayor calidad y el de la necesidad de concienciar a todos los factores socioeconómicos de los problemas medio ambientales, a través de un mayor acceso a la información y de la integración de la filosofía del desarrollo sostenible en los programas de formación e información financiados por la Unión.

Entre esta recopilación destaca una que ya aparecía como es la de la creación de un sistema general de contabilidad verde nacional para 1999 como forma de mejorar la información de carácter medio ambiental en el nivel nacional y comunitario[2].

El V Programa tiene sus antecedentes en programas anteriores elaborados por la Unión Europea y también encuentra sus referentes en la Conferencia de Río, o Cumbre de la Tierra, celebrada en 1992. Dicha Conferencia ha supuesto un paso importante en las estrategias que los Estados deben elaborar para conseguir un desarrollo sostenible.

En Río se elaboró un programa de actuación denominado Agenda XXI que constituye un documento de acción, tal vez el más importante, cosensuado y aprobado por todos los países asistentes a dicha Cumbre. Dicho Programa analiza y propone políticas en multitud de áreas que afectan al desarrollo económico y al medio ambiente. Estas medidas van desde la lucha contra la pobreza y la necesaria evolución de los hábitos de consumo hasta la necesidad de potenciar la participación ciudadana y el fortalecimiento de las Organizaciones No Gubernamentales.

Si bien estas medidas adoptadas en la Conferencia de Río han supuesto una pauta de trabajo para los estados y las ciudades del conjunto del mundo, circunstancia ésta que ha permitido que se elaboren estrategias multisectoriales de protección del medio ambiente y preservación de los cada día más escasos recursos naturales, no han sido las únicas medidas que se han adoptado en la Unión Europea.

Un avance importante producido en las políticas del medio ambiente en Europa, se produjo como consecuencia de la aprobación del Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, en 1990 [*Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas*, 1990]. Dicho texto, que lleva como subtítulo "Un camino hacia el desarrollo sostenible", establece una serie de prioridades que se han ido enmarcando como pautas de acción de las principales ciudades europeas.

La gestión sostenible de los recursos naturales: el suelo, el agua, los espacios protegidos, la lucha integrada contra la contaminación y la disminución del volumen de los residuos, así como la reducción del consumo de energías no renovables, han constituido los pilares básicos de las directivas europeas en los últimos años.

El refuerzo de las políticas dirigidas a prevenir el deterioro del medio ambiente urbano se sustentan en la idea de que en estos momentos en Europa los grandes conflictos ambientales se desarrollan fundamentalmente en las ciudades. Este análisis ha impulsado el que incluso en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992, se incluyan una serie de disposiciones que llevarán a reforzar la protección del medio ambiente dotando de una nueva dimensión a los principios básicos de la Unión recogidos en este nuevo texto. En el art. 2, se dispone que:

"Debe promoverse un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente".

En el apartado k del art. 3 y el apartado 2 del art. 130 R, se dice que la política de medio ambiente tiene como objetivo:

"Alcanzar un nivel de protección elevado y deberá basarse en el principio de cautela".

Se dispone además, que dichas exigencias deberán integrarse en la definición y realización de las demás políticas de la comunidad.

En el art. 3 B se da especial importancia al principio de subsidiariedad, estableciendo como principio general que las decisiones deben ser tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos y por la administración que pueda realizar una gestión más eficaz.

Estos principios que deben inspirar las políticas medio ambientales de los estados y ciudades europeas han fructificado recientemente en la Declaración de la II Conferencia Hábitat II, organizada por Naciones Unidas, en Estambul en el mes de Junio de 1996. Las autoridades locales allí representadas y los dirigentes de las distintas naciones y estados allí reunidos afirman que el futuro de nuestras ciudades debe ser concebido y organizado en función del principio de desarrollo humano sostenible.

Asimismo, se considera que deben realizarse todos los esfuerzos posibles para que las ciudades desarrollen enfoques de gestión sostenible del medio ambiente, incluyendo la preservación del patrimonio histórico, cultural y natural, disminuyendo el consumo de los recursos naturales no renovables y adoptando medidas que disminuyan la contaminación del aire y del agua y los problemas de reducción de los residuos y reciclado de los mismos.

Especial hincapié hace dicha Declaración en la necesidad de amortiguar los efectos de congestión y contaminación de las ciudades, causados por el crecimiento del tráfico. Proponiendo que se adopten medidas de utilización de combustibles menos contaminantes y de potenciación e incremento del transporte colectivo.

La Agenda Hábitat, consciente de la necesidad de preservar el, cada día más escaso, patrimonio natural, propone que las ciudades potencien el mantenimiento de las áreas rurales en lugar de pauperizarlas, lo que implica una mayor interdependencia entre las ciudades y el campo.

Estas medidas de protección del medio ambiente sólo se pueden sustentar desde la perspectiva del reconocimiento del rol motor de las ciudades en el desarrollo sostenible y la implementación de políticas que tiendan a movilizar más los recursos en vías de un desarrollo sostenible de las ciudades, reconociendo al mismo tiempo las necesidades de los sectores rurales.

Para ello, es necesario reforzar el papel de la autonomía de las Corporaciones Locales, en relación con el papel fundamental que deben tener en la gestión de los asentamientos humanos, resaltando su contribución a la preservación de la convivencia social y a la organización de pautas y actuaciones que constituyan unas medidas favorecedoras del desarrollo sostenible local dentro de los distintos marcos normativos de los estados miembros de la comunidad internacional.

Por lo expuesto anteriormente, la influencia de la legislación ambiental comunitaria ha sido determinante en el desarrollo de las políticas ambientales en nuestro país que ha visto cómo nuestra normativa interna se ha visto influenciada por la normativa comunitaria especialmente en los últimos quince años.

La Administración local no se ha mantenido al margen de esta dinámica y ha visto cómo sus políticas ambientales se han ido impregnando de los criterios europeos al compás de la evolución de nuestro ordenamiento jurídico.

### **3.3 La Administración Local y el medio ambiente en el proceso de descentralización de competencias**

El artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece una afirmación clarificadora, en cuanto al marco competencial de los municipios "El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias".

Es decir, se establece un marco de materias propias del ámbito local de gestión pública de lo que se desprende que, en tales materias, ha de estar presente el Régimen Local. La ley atribuye al legislador sectorial, tanto estatal como autonómico, asegurar en cada una de las materias enumeradas las competencias de los municipios teniendo en cuenta las características propias de cada uno de ellos.

El Medio Ambiente, como materia competencia de la Administración Local, aparece incluida entre aquellas recogidas en el artículo 25.2 de la Ley. Esto significa que sobre el medio ambiente ha de existir una competencia en favor del municipio, y, desde luego de ser el legislador sectorial el que defina el ámbito más o menos amplio de estas competencias. Además, el medio ambiente está acompañado de otra serie de materias conexas que complementan el marco competencial de actuación tales como:

- ordenación del tráfico,
- protección civil, prevención y extinción de incendios,
- ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística,
- defensa de usuarios y consumidores,
- suministro de aguas,
- recogida y tratamiento de residuos,
- alcantarillado y tratamiento de aguas residuales,
- protección de la salubridad pública.

En cualquier caso, la Ley básica no deja en manos de legislaciones sectoriales la determinación final del nivel de competencias municipales, sino que fija en determinadas materias y según el número de habitantes, unos servicios mínimos que deben ser prestados por los municipios, aunque se ha modificado dicha norma por el Decreto-Ley 11/1995, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, que introduce el concepto habitante-equivalente, estableciendo plazos

diferenciados para que las Corporaciones Locales canalicen y depuren sus aguas residuales.

Aunque se ha producido esta novedad la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local sigue manteniendo la siguiente clasificación de servicios obligatorios según el número de habitantes de los distintos municipios:

**En general:** Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos sólidos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

**En los municipios mayores de 5.000 habitantes:** Tratamiento de residuos sólidos urbanos.

Los municipios con una población superior a 5.000 habitantes estarán obligados a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valorización[3]. No obstante en materia de residuos de envases se estará a lo dispuesto en la normativa específica correspondiente[4].

**En los municipios de más de 20.000 habitantes:** Protección civil, prevención y extinción de incendios y mataderos.

**En los municipios de más de 50.000 habitantes:** Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Así pues el régimen local está integrado por un conjunto de materias, que según de la cual se trate se establecerá un orden jerárquico, que estará cerrado en su nivel inferior por las Ordenanzas Locales. En concreto, en el campo que nos ocupa serán las Ordenanzas medio ambientales, que deberán estar subordinadas tanto a la normativa autonómica, de modo que si entraran en contradicción con la legislación estatal o autonómica serían nulas de pleno derecho, si bien distinguiendo dos niveles:

- Primero. Las partes de las distintas Ordenanzas que regulan materias contempladas en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, o en su Texto Refundido, que gozan del carácter de normativa básica, previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 7/85, que participan de la misma fuerza legal que tienen estas normas y que no pueden ser modificadas por la legislación autonómica.
- Segundo. Aquellas materias que los distintos Estatutos de Autonomía, o que la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye a las competencias de las Comunidades Autónomas, en cuyo caso el desarrollo reglamentario estatal será siempre supletorio de la legislación autonómica. Del mismo modo tendrá carácter complementario cuando se trate de materias en que la L.R.B.R.L atribuye carácter preferente a la voluntad de las Corporaciones Locales expresada en forma de Ordenanzas.

Siguiendo este esquema en materia de Ordenanzas Medioambientales, base del desarrollo normativo de las Corporaciones Locales en esta materia, pueden establecerse dos tipos de Ordenanza, de una parte hay que contemplar las ordenanzas que regulan las situaciones de desenvolvimiento habitual de la ciudad y, de otra, las ordenanzas que regulan situaciones excepcionales.



Entre las primeras ordenanzas se pueden encontrar las ordenanzas de convivencia, las ordenanzas urbanísticas, además de las específicas en materias relacionadas con el medio ambiente, las de circulación, etc.

Para las situaciones de emergencia se pueden dictar ordenanzas específicas de protección ambiental que tengan por objeto proteger zonas especialmente deterioradas, como puede ser la que regula específicamente la contaminación por formas de energía especialmente en un sector con un alto nivel de ruidos.

Especial importancia deben tener las ordenanzas urbanísticas que bajo una perspectiva moderna deben fijar contenidos que tienen una trascendencia importante en la definición de los criterios de crecimiento y conservación de la ciudad además de recoger medidas que protejan adecuadamente el medio ambiente. En ellas están presentes aspectos fundamentales tales como la previsión de la zonificación, la vialidad, los espacios libres, las prevenciones que han de tenerse en cuenta en el suelo urbanizable, en el suelo no urbanizable, etc.

La potestad sancionadora constituye un indispensable complemento de la ordenación del medio ambiente por parte de las Corporaciones Locales. Las ordenanzas, que son el medio de expresión de sus poderes normativos, han de recoger los supuestos de infracción y la correlativa sanción que previamente ha debido tipificarse por una Ley. El principio de legalidad supone que solamente mediante ley formal pueden establecerse las citadas infracciones y sanciones. Por esto la FEMP ha defendido la introducción de la competencia sancionadora de los Alcaldes en la legislación sectorial de reciente aprobación, como el caso de la Ley 10/98 de Residuos[5].

Como consecuencia de esto las Corporaciones Locales carecen de un poder creador de los supuestos de infracción y de sanción. El Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, sobre Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en su artículo 2.2, establece:

"Asimismo, las entidades que integran la Administración Local, cuando tipifiquen como infracciones hechos y conductas mediante Ordenanzas, y tipifiquen como infracción de Ordenanzas el incumplimiento total o parcial de las obligaciones o prohibiciones establecidas en las mismas, al aplicarlas deberán respetar en todo caso las tipificaciones previstas en la Ley".

Lo que el Reglamento establece, es que existe un poder de desarrollo normativo, por medio de la Ordenanza, de las tipificaciones previamente establecidas en normas con rango de Ley. Esto quiere decir que las Corporaciones Locales, en sus ordenanzas, no tienen más remedio que tomar la legalidad sectorial que sea aplicable; y a partir de esta tipificación de infracciones y sanciones que cada Ley sectorial establezca, realizar un acomodo en la ordenanza correspondiente.

Este instrumento normativo del que disponen las Corporaciones Locales ha sido muy importante en estos años para regular las conductas de los ciudadanos pues ha favorecido la adaptación de la normativa general a las características de las distintas ciudades y pueblos de nuestro país resaltando la importante tarea de protección ambiental realizada en temas como la recogida de residuos sólidos urbanos, las limitaciones de ruido en zonas específicas de la ciudad o la protección de animales y plantas.

### 3.4 La gestión del medio ambiente en la Administración local en las corporaciones locales democráticas

Durante los últimos veinte años se ha producido un importante cambio cualitativo en las políticas de medio ambiente de los municipios españoles donde se ha pasado de las antiguas y convencionales políticas de recogida de residuos sólidos urbanos, parques y jardines, a unas políticas integradas de planes estratégicos ambientales, planes de control y prevención de la contaminación, políticas de recogida selectiva de residuos, etc. Un importante instrumento de este cambio ha sido la reforma normativa que se introdujo con la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que introdujo la competencia de medio ambiente como servicio obligatorio en todos los municipios de más de 50.000 habitantes. Como muestra de ello basta analizar los siguientes cuadros del "Informe sobre gasto público en medio ambiente 1995 [*Ministerio de Medio Ambiente* , 1998].

#### Evolución del gasto en actividades medioambientales, de las administraciones públicas por sectores institucionales

Sectores institucionales	1987 (miles de pesetas)	1995 (miles de pesetas)
Administración general del Estado	30.588.745	173.967.131
Administración territorial	232.630.126	651.093.844
Comunidades Autónomas	54.523.914	241.234.175
Diputaciones, Consejos y Cabildos	9.061.688	30.280.756
Ayuntamientos (total)	169.044.524	379.578.913

#### Evolución del gasto en actividades medioambientales, de las administraciones públicas por sectores institucionales: estructura porcentual

Sectores institucionales	1987 (porcentajes)	1995 (porcentajes)
Administración general del Estado	11.62	21.09
Administración territorial	88.38	78.91
Comunidades Autónomas	20.71	29.24
Diputaciones, Consejos y Cabildos	3.44	3.67
Ayuntamientos (total)	64.22	46.01

#### Evolución del gasto en actividades medioambientales, de las administraciones públicas por sectores institucionales: variación

Sectores institucionales	1992/91 (anual)	1993/92 (anual)	1994/93 (porcentajes)	1995/94 (porcentajes)
Administración general del Estado	7.20	14.15	-11.95	73.02
Administración territorial	25.26	11.97	-9.59	16.54
Comunidades Autónomas	36.07	13.62	-5.19	24.31
Diputaciones, Consejos y Cabildos	46.07	11.85	-30.98	31.89
Ayuntamientos (total)	18.80	11.11	-10.09	11.09
Total	22.10	12.30	-9.96	25.15

Tal y como se ha venido observando el gasto experimenta un crecimiento importante en los últimos años con la salvedad del año 1994. Para 1995 dicho crecimiento es del 25.15% y viene provocado por un aumento en el gasto de casi todos los sectores institucionales.

Si se examina las tablas de porcentajes se puede apreciar el incremento en los últimos años de los gastos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, en detrimento de los Ayuntamientos.

No obstante, estos datos demuestran que se ha producido un incremento de las políticas locales de medio ambiente y que la consolidación de las mismas ha favorecido el desarrollo de fórmulas de organización municipal con Concejalías específicas de Medio Ambiente en la mayoría de los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, y áreas específicas en las Diputaciones Provinciales.

#### **4. Las políticas locales de medio ambiente en el inicio del nuevo siglo**

Las ciudades siempre han establecido y a la vez han reflejado los valores dominantes en el seno de las civilizaciones, desde las sociedades urbanas se han venido estableciendo los patrones de desarrollo dominantes en períodos de la Historia.

Hoy más que nunca el mundo se globaliza, organiza y gestiona a través de una red de sistemas urbanos que a su vez concentra los principales centros de información y decisión, residencia, producción, distribución y consumo del planeta. De cómo se interrelacione esta red, cómo se interrelacionen las estrategias globales y locales, y cómo se configuren los próximos patrones de comportamiento de sus poblaciones urbanas en los próximos decenios, con relación a su compatibilidad con los equilibrios ambientales, sociales y económicos, dependerá en gran medida las condiciones de vida y supervivencia inmediata del Planeta.

La Conferencia de Río de 1992 y el V Programa Comunitario han impulsado el debate en la sociedad europea sobre la necesidad de establecer nuevas políticas generales y locales orientadas hacia la sostenibilidad. Y el hecho de que en la Unión Europea el 80% de su población ya viva en ciudades induce

a que muchos de sus problemas tengan una fuerte relación con los de nuestras sociedades urbanas.

En los últimos años, al calor de la acción combinada de ciertos programas institucionales y de las organizaciones no gubernamentales más activas en estos temas, diversas organizaciones, municipios y ciudades han desarrollado toda una serie de experiencias locales tendentes a avanzar hacia la sostenibilidad local.

La propia Unión Europea ha impulsado el "Grupo de Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad", que se ha desarrollado en torno a los principios recogidos en la "Carta de Aalborg" suscrita el 27 de mayo de 1994, por 80 municipios europeos. Para estos municipios "La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos. La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre" [*Carta de Aalborg* , 1994].

Pero el concepto desarrollo sostenible reclama una mayor equidad y justicia, una visión integrada del desarrollo en contraste con la tradicional sectorialización de las políticas ambientales. El desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ecológico, sino que tal como plantea el Banco Mundial es un triángulo de equilibrios entre lo ecológico, lo económico y lo social, cuyo resultado es la solidaridad.

## **4.1 Los municipios españoles y el desarrollo sostenible: Las Agendas 21**

La Carta de Aalborg recomienda la implantación de Agendas 21 en todas las ciudades europeas como estrategias para la sostenibilidad. La Agenda 21 Local es un proceso estratégico de fomento y control del desarrollo sostenible. El desarrollo, la gestión y la realización de este procedimiento exigen todas las técnicas e instrumentos que puedan utilizar las autoridades locales y los ciudadanos que representan.

La sostenibilidad local requiere de un proceso planificado de actuación que debe implicar a toda la actuación municipal en la toma de decisiones y que requiere una retroalimentación y evaluación constante.

La concertación de actuaciones desde una perspectiva municipal es un criterio importante a la hora de establecer un programa para un desarrollo sostenible. Cada ciudad ha de tener autonomía para autoorganizarse y para establecer proyectos de actuación y modelos de gestión. Pero estas competencias deben ser compatibles con la necesaria coordinación con otras estructuras territoriales fruto de las externalidades que cada ciudad genera en su actividad diaria.

La implantación de la Agenda 21 Local requiere sistemas innovadores de gestión municipal que favorezcan la información y la participación ciudadana, que integren la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones sobre la base de elementos objetivos que permitan evaluar su eficacia en la consecución de objetivos.

Los avances producidos en nuestro país son importantes a finales de 1998 más de 60 Corporaciones Locales habían suscrito la Carta de Aalborg[6], comprometiéndose a adoptar estos planes en sus respectivos municipios. Ciudades que han suscrito esta Carta han obtenido distinciones europeas y

mundiales. Calviá, Premio Europeo Ciudad Sostenible 1997, otorgado por la Unión Europea; Málaga ha sido distinguida con uno de los diez premios a las mejores prácticas mundiales otorgado por la Organización de Naciones Unidas, habiendo alcanzado nuestro país la calificación de "Best" para otros dieciocho casos incluidos entre los 100 mejores mundiales.

## **4.2 Una ocupación del suelo sostenible**

Es necesario establecer políticas eficaces de ordenación del territorio que impliquen una evaluación estratégica de todos los planes urbanísticos bajo los criterios de sostenibilidad.

El fin de la planificación del espacio es regular en interés público el uso del suelo. Las autoridades locales deben aprovechar las oportunidades que ofrecen las concentraciones urbanas más grandes de proporcionar eficaces servicios públicos de transporte y de suministro de energía, manteniendo la dimensión humana de un desarrollo económico equilibrado.

El concepto de interdependencia regional sostenible debe permitir equilibrar los flujos entre el campo y la ciudad e impedir a las ciudades una mera explotación de los recursos de las zonas periféricas.

Breheny (1994) propone la siguiente definición de capacidad ambiental a efectos de planificación del espacio:

"La planificación en relación con la capacidad ambiental requiere la determinación del máximo nivel de desarrollo que un entorno local (población, ciudad, región) puede sustentar indefinidamente, manteniendo al mismo tiempo dentro del mismo el capital natural crítico y constante y el inapreciable capital construido por el hombre"

El compromiso con el desarrollo sostenible implica aumentar la prioridad concedida a las consideraciones ambientales en la formulación del planeamiento urbanístico y en la toma de decisiones de planificación.

## **4.3 Una movilidad urbana sostenible**

Una de las principales preocupaciones de los próximos años será la de mejorar la accesibilidad manteniendo el bienestar y los modos de vida urbanos. Las estrategias de transporte urbano deberán abordar los efectos de la congestión del tráfico. Para solucionar estos problemas, las ciudades necesitan un enfoque integral que propicie la utilización del transporte público, la bicicleta, caminar y el uso compartido de automóviles privados.

Son necesarias mejoras tecnológicas y un cambio de los combustibles con el fin de reducir las emisiones producidas por todo tipo de vehículos de motor. Las autoridades locales tienen una excelente oportunidad para incorporar a los sistemas de transporte colectivo y a sus flotas de automóviles la introducción de nuevas tecnologías más respetuosas con el medio ambiente.

Lograr estos objetivos exige enfoques integrados que combinen la planificación del transporte, del medio ambiente y del espacio. Por otra parte, es muy importante implicar a los ciudadanos en estas políticas, que deben convertir a los usuarios del transporte en elementos activos de estas políticas asumiendo los costes sociales y ambientales del transporte urbano.

Para mejorar la accesibilidad en las ciudades es necesario lograr una mayor coordinación entre las distintas estructuras administrativas que intervienen en el sector y entre el sector público y privado.

#### **4.4 Políticas locales de prevención de la contaminación y de gestión sostenible de los recursos naturales**

El funcionamiento de los sistemas urbanos se compara con los sistemas naturales. La diferencia entre el funcionamiento de los sistemas natural y urbano radica en la dependencia de este último de la importación de recursos naturales y energía; y en la exportación de residuos y de contaminación hacia las zonas circundantes. Al depender de las zonas circundantes para el abastecimiento de recursos naturales y de la energía, así como para la evacuación de residuos, las ciudades imponen a estas zonas sus problemas. El agotamiento de los recursos naturales, la contaminación y el deterioro ambiental afectan tanto a la población rural como a los propios núcleos urbanos.

Para S. Rueda "La ciudad es un ecosistema, especial si se quiere, pero ecosistema al fin y al cabo. El ecosistema es el nivel de organización y de estudio de la ecología. Como todo ecosistema, contiene una comunidad de organismos vivos, donde predomina el hombre, un medio físico que se va a transformar, fruto de la actividad interna, y un funcionamiento basado en intercambios de materia, energía e información".

Existe una relación intrínseca entre la problemática de mantenimiento de los recursos naturales, el consumo de energía y la generación de residuos. Las ciudades son consumidoras de altas cantidades de energía, que desempeña un papel importante en el funcionamiento de los sistemas urbanos. Cuanto mayor es el consumo de energía, mayor será la necesidad de recursos naturales para sustentar la producción de energía y por lo tanto mayor será la cantidad de residuos acumulados. Por lo tanto a la hora de abordar un problema específico, las opciones de actuación deben resolver el resto de los problemas.

El objetivo de la gestión sostenible en relación con el aire es garantizar su calidad, en relación con el suelo, la flora y la fauna es aumentar la proporción de los ecosistemas naturales e incrementar su proporción en las ciudades. En relación con el agua se debe proceder a políticas que favorezcan una utilización racional de este recurso teniendo en cuenta las limitaciones climáticas de nuestro país. La recogida de agua de lluvia para usos secundarios y el reciclado de las aguas residuales domésticas constituyen medidas importantes para conseguir este objetivo. Por otra parte es necesario minimizar los efectos que nuestro sistema de vida tiene sobre las aguas.

En cuanto a las políticas energéticas es necesario favorecer un mayor ahorro energético, cuya clave reside en la colaboración ciudadana y de los sectores económicos para tal fin. Por otra parte, será necesario incrementar la producción de energías alternativas más respetuosas con el medio ambiente.

#### **4.5 Políticas locales y aspectos socioeconómicos de la sostenibilidad**

En los próximos años será necesario que las corporaciones locales sigan trabajando para compatibilizar la ecologización del desarrollo económico con los aspectos sociales de la sostenibilidad, teniendo en cuenta los mercados de trabajo locales en consonancia con el V Programa de medio ambiente de la Unión Europea.

Las Corporaciones Locales deberán buscar sistemas de creación de empleo a través de medidas ambientales, fomentar el respeto al medio ambiente por parte de las empresas privadas que desarrollan su actividad en los distintos municipios y provincias, incentivar la implantación de sistemas de gestión ambiental en las empresas privadas y en las propias corporaciones locales y empresas públicas vinculadas a ellas.

Otra tarea importante a abordar en los próximos años será la de tomar en consideración las consecuencias ambientales, sociales y económicas de las decisiones que se adopten en materia de suministros, contratos públicos y apoyo a empresas. Por otra parte será necesario potenciar los criterios sociales y ambientales en la política de planificación de inversiones públicas.

En materia de política fiscal se deberá favorecer una reforma de la política tributaria que reduzca los impuestos sobre el empleo y que aumente los que gravan actividades como el uso de la energía, el agotamiento de los recursos y la generación de residuos.

## **4.6 El protagonismo de los gobiernos locales y la participación ciudadana**

El éxito de las políticas ambientales locales se sustenta en la implicación de los ciudadanos en la materialización de las mismas, por otra parte esta actuación deberá ir acompañada de una eficaz estructura administrativa que favorezca el que el principio de subsidiariedad sea la base principal de actuación de la Administración.

La "Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos" [*Ministerio de Fomento* , 1997] y el programa Hábitat establecen:

"Reconociendo que las autoridades locales son nuestros colaboradores más cercanos, esenciales para poner en práctica el programa Hábitat, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico de cada país, debemos promover la descentralización por conducto de autoridades locales democráticas y fortalecer sus capacidades financieras e institucionales de forma acorde con la situación de los países, velando al mismo tiempo porque sean transparentes, responsables y por que respondan a las necesidades de la población, que son requisitos esenciales de la acción de los poderes públicos a todos los niveles. También aumentaremos nuestra cooperación con los parlamentarios, el sector privado, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad civil con el debido respeto de su autonomía. Mejoraremos asimismo la condición de la mujer, y alentaremos a las empresas del sector privado a que efectúen inversiones sociales y ambientalmente racionales. La acción en el plano local se debe orientar y estimular mediante programas locales basados en el Programa 21". La propia Comisión Europea, en una Comunicación de 1998 denominada marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea, considera:

"Que el buen gobierno de la ciudad y la participación ciudadana son factores de vital importancia para elevar la calidad de vida en las ciudades y para gestionar éstas de forma más sostenible".

De cara a la gestión de las políticas medio ambientales, las Corporaciones Locales deberán incrementar su protagonismo en las políticas regionales, estatales y europeas, fomentando la integración de las políticas y la sinergia entre los distintos niveles de gobierno y dentro de las propias Corporaciones Locales entre las distintas áreas de actuación de las mismas.

Por otra parte, será necesario favorecer enfoques innovadores que faciliten la participación y responsabilidad ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Fomentar el desarrollo de experiencias innovadoras en política ambiental que contribuyan a incrementar la calidad de vida y la eficacia de los gobiernos locales, y constituir redes de ciudades que faciliten el intercambio de buenas prácticas.

Para contribuir a involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones será importante favorecer el acceso de los mismos a la información en materia de medio ambiente. De esta forma, convertiremos este derecho en un instrumento esencial para la transparencia del gobierno local y se recuperará la ciudad como un proyecto común de todos los ciudadanos.

## **Bibliografía y referencias bibliográficas**

*Breheny M.* (1994) «**Planning the sustainable city region**». (In *Town & country Planning*. April pp 71-75) .

*Francisco González Navarro* (1993) (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1989 de la que fue ponente. *Derecho Administrativo*, vol. 2. Ed. Pamplona, pág. 530 y ss) .

*Lorenzo Martín Retortillo* (1996) **Administración Local y medio ambiente** (en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Editorial Civitas, página 24) .

*Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano* (1998) «**Ciudades Europeas Sostenibles**». (Editado por la Comisión Europea. Luxemburgo: Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas) .

*Ministerio de Fomento* (1997) **Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat**. (Apartado 12 de la Declaración final de la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II). Estambul, Junio de 1996. Serie Monografías, página 12. Madrid) .

*Rueda Palenzuelo, Salvador* **Ecología Urbana**. (Beta Editorial) .

*Varios autores* «**CEMR Local Agenda 21 Basic Guide**». (Editado por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa y la campaña Europea Ciudades Sostenibles) .

(1990) **Libro Verde sobre el Medio Ambiente urbano**. (Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo) .

(1994) **Carta de Aalborg**. (Parte I. Declaración de Consenso. Las Ciudades europeas hacia la sostenibilidad. Capítulo 1.2 Noción y principios de sostenibilidad) .

*Varios autores* (1996) **Derecho del Medio Ambiente y Administración Local**. (Editorial Civitas) .

*Varios Autores* (1998) **Eines per a una gestió municipal cap a la sostenibilitat. La pràctica diària de L'Agenda 21 Local**. (Editado por Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat y la Diputació de Barcelona. Area de Medi ambient) .



*Varios Autores* (1998) **Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales**. (Editada por el I.C.L.E.I y BAKEAZ (Centro de Documentación y Estudios por la Paz). Bilbao) .

*Varios Autores* (1990) **Libro Verde del Medio Ambiente Urbano**. (Comisión de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo) .

*Varios Autores* (1997) **Recursos Mundiales. La guía Global del Medio Ambiente. El medio Ambiente Urbano**. (Ecoespaña Editorial. Ministerio del Medio Ambiente) .

Fecha de referencia: 13-02-2001

---

1: Decisión 2179/98, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible", DOCE L 275/1 de 10 de octubre de 1998.

---

2: Art. 7 e) de la decisión 2179/98.

---

3: Art. 20.3 de la Ley 10/1998, de 21 de abril de residuos, B.O.E. de 22 de abril de 1998. No obstante esta obligación no será exigible hasta el día 1 de enero del año 2.001, en virtud de lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera de dicha norma.

---

4: Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (B.O.E, de 25 de abril-1997).

---

5: El artículo 37.2 de la ley 10/98, de 21 de abril, de residuos atribuye a los Alcaldes la competencia para imponer sanciones de hasta 5.000.000 de pesetas, cuando se trate de sancionar actuaciones de abandono, vertido o eliminación incontrolada de cualquier tipo de residuo no peligroso sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la salud de las personas.

---

6: Datos difundidos por la Campaña Ciudades Sostenibles de la Unión Europea.

Boletín CF+S > 15 -- Calidad de vida urbana: variedad, cohesión y medio ambiente >  
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n15/almec.html>